

На правах рукописи

Лопатин Алексей Евгеньевич

**Управление муниципальными образованиями в процессе
совершенствования системы местного самоуправления в России**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ярославль 2009

Работа выполнена на кафедре социально-политических теорий ГОУ ВПО
«Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Головин Юрий Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Ланцов Сергей Алексеевич

кандидат психологических наук, доцент
Шеминов Валентин Николаевич

Ведущая организация: Северо-кавказская академия государственной службы

Защита состоится « 28 » ноября 2009 года в _____ часов

На заседании диссертационного совета Д 212.002.04 при ГОУ ВПО
«Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова» по
адресу: 150000, Ярославль, ул. Советская, 10, ауд. 51-а

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Ярославский
государственный университет имени П.Г. Демидова»

Автореферат разослан «____» октября 2009 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

О.К. Ефимова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

Президент России Д.А. Медведев, обозначая работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства, подчеркнул, что «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»¹. В своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 года он отметил, что работа по совершенствованию муниципального законодательства будет продолжаться.

В настоящее время российское местное самоуправление находится на пороге важного рубежа в своем развитии.

Во-первых, в декабре 2008 года отмечалось 15-летие действующей Конституции Российской Федерации, заложившей основы новой модели организации местного самоуправления в стране. 15 лет – срок, небольшой в общеисторическом масштабе, но значительный для развития нового современного общественного института. За прошедшее с тех пор время были созданы законодательные основы местного самоуправления, сформирована его финансово-экономическая база, накоплен огромный общественно-политический опыт работы муниципальных образований.

¹ Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008. http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm

Во-вторых, 1 января 2009 года закончился переходный период реализации Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в результате чего все его положения должны вступить в силу на территории каждого из субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем задачи, стоящие перед управлением местными делами, далеки от решения. Выход из положения видится в том, чтобы четко разобраться с функциями управления на разных уровнях, определить их специфику и зоны взаимодействия с целью повышения качества жизни граждан. В решении этих вопросов все важно: и федеральное управление, и региональное, но особое значение приобретает местное, или муниципальное управление, которое пока только складывается. Сущность и функции его размыты, хотя именно в местных сообществах реализуются наиболее насущные потребности людей, здесь возникает и решается большинство проблем, которые непосредственно волнуют каждого.

Состояние научной разработанности проблемы. Разработка современной инновационной методологии управления общественными процессами в муниципальных образованиях занимает сегодня одно из ведущих мест в становлении политической науки. Без решения этого вопроса не могут быть предложены технологии развития местного сообщества.

Изучение местного самоуправления в нашей стране имеет давнюю традицию, связанную, в первую очередь, с подготовкой и осуществлением земской реформы 1864 г. Стоит отметить, что к этому времени теоретические разработки проблемы местного самоуправления уже существовали в Европе и оттуда проникли в Россию. Одной из первых концепций стала теория «свободной общины», возникшая под влиянием идеалов Великой Французской революции. Альтернативой ей являлась «государственная» теория, разработанная немецкими юристами Л. Штейном и Р. Гнейстом².

² Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. - СПб., 1896

Русскими идеологами «государственной» школы стали В.П. Безобразов, И.Д. Беляев, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, М.Н.Свешников, Б.Н.Чичерин³. Для темы данного исследования важно отметить тот факт, что «государственная» теория впервые обозначила политический аспект самоуправления. Он был связан с поисками критерия отличия муниципальной власти от государственной.

В период НЭПа оживился интерес к муниципальному типу местного самоуправления. Появились работы Л.А. Велихова⁴, в которых автор пытался развивать идеи муниципализма. Упор делался на изучении хозяйственной функции местного самоуправления, обусловленной процессами урбанизации, и поиске путей оптимальной организации городского хозяйства. Автор пытался связать идею о необходимости развития муниципализма с идеологическими требованиями, представив его в качестве инструмента социалистического обустройства общества.

В конечном счете, развитие советской системы управления, заменившей муниципальную, привело к свертыванию тематики, связанной с проблемами изучения местного самоуправления. В какой-то мере эта сфера оказалась заполнена работами, в которых в основном рассматривались проблемы организации советских органов власти на местах. Исследователи советского периода местного самоуправления И.Ф. Шеремет, О.Е. Кутафин и другие рассматривали функции, компетенцию Советов⁵. Однако советская

³ Безобразов В.П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. СПб., 1882; Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства. М., 1888; Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. СПб., 1899. Т. 2.; Градовский А.Д. Общество и государство. Теоретические очерки. СПб., 1899. Т. 3; Градовский А.Д. Системы местного управления на Западе Европы и в России. Сборник государственных знаний. СПб., 1883. Т.5,7.; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т.1; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т.2; Лазаревский Н.И. О самоуправлении // Мелкая земская единица. СПб., 1903; Свешников М.Н. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892. Ч. 2.; Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII в. М., 1856; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866.

⁴ Велихов Л.А. Опыт муниципальной программы. М.- Л., 1926; Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.- Л., 1928.

⁵ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М, 1986; Карлов А.А. Местные Советы депутатов трудящихся: Вопросы организации и деятельности. М, 1975; Лепешкин А.И. Советы - власть народа. 1936-1967 гг. М., 1967; Лютова Т.И. Инициатива и самодеятельность местных Советов. Л., 1968; Местные Советы - органы народовластия: Сб. науч. трудов /отв. ред. А.Н. Ракицкий. М., 1983; Пертцки В.А.

система по типу управления была далека от действительно муниципальной системы власти.

Важным направлением исследований отечественных ученых явилось изучение опыта муниципального управления в зарубежных странах. Следует выделить работы Г.В. Барабашева, Н.А. Куфакова, Н.С. Тимофеева⁶. В настоящее время проблематикой сравнительного анализа муниципальных реформ в странах Запада и в России занимаются И.А. Василенко, С.В. Кузнецов⁷. Среди зарубежных авторов, изучающих опыт муниципальных реформ, можно отметить В.Дюрана, Ю. Лауринмяки, Т. Линкола, Ж. Оффердала, Дж. Чендлера, Д. Вилсона, Г. Вольмана, Ж. Доменак⁸.

Истории развития местного самоуправления в нашей стране посвящены работы В.В. Еремина, М.В. Федорова, Е.М. Ковешникова, Е.Е. Некрасова, Л.Ф. Писарьковой, В.З. Черняка, А.Ю. Шутова⁹.

Юридические аспекты формирования системы местного самоуправления рассмотрены в работах А.С. Автономова, Н.А. Емельянова,

Проблемы местного самоуправления в СССР. Иркутск, 1963; Щиглик А.И. Самоуправление в условиях развитого социализма. М., 1985.

⁶ Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). М., 1971; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. См. также: Куфаков Н.А. Местное самоуправление в буржуазных странах и странах, освободившихся от колониальной зависимости: учеб. пособие. М., 1969; Современный буржуазный федерализм / отв. ред. И.Д. Левин, И.М. Вайль. М., 1978; Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. М., 1982.

⁷ Василенко И.А. Организация местного самоуправления. Государственное и муниципальное управление. М., 2005; Василенко И.А. Реформы местного самоуправления в Германии // Проблемы теории и практики управления. 2005. №6, 14-19; Кузнецов С.В. Децентрализация общества как объективная необходимость развития демократического государства. Взаимодействие уровней власти в условиях федерализации (Опыт России и Германии) Ростов-н/Д, 2002.

⁸ Дюран В. Местные органы власти во Франции. М., 1996; Лауринмяки Ю, Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление и Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. М., 1996; Оффердал Ж. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Полис. М., 1999. №2; Chandler J.A. // Conclusion // Local Government in Liberal Democracies. L., N.Y., 1993; Wilson P., Game Ch., Leach S., Stacker G. Local Government in the United Kingdom. Houndmills, 1994; Wolman H. Decentralization: what it is and why we should care // Decentralization, Local Government and Markets. Oxford. 1990.

⁹ Еремин В.В., Федоров М.В. История местного самоуправления в России (XII - начало XX вв.). М., 1998; Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России. М., 2001; Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования. М., 1999; Писарькова Л.Ф. Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычаи, повинность, право // Отечественная история. 2001. № 2; Черняк В.З. История государственного и муниципального управления России. М., 2001; Шутов А.Ю. Политические дискуссии о земской избирательной системе в России (60-90 гг. XIX в.) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит. науки. 1998. № 5.

А.Н.Костюкова, С.Г.Копысовой, М.А. Краснова, С.Куликовой, О.Е. Кутафина и др.¹⁰

Проблематика исследования основных элементов и параметров организации и функционирования местного самоуправления получила широкое освещение в работах отечественных и зарубежных авторов: А.И. Ковлера, Н.И. Мироновой, Г.В. Атаманчука, Е.Г. Анимицы, Р.В. Бабуна, Г.В. Барабашева, А.Г. Воронина, В.Н. Ивановой, А. Константинова и многих других. Данные научные исследования во многом сформировали концептуальное содержание и понятийно-категориальный аппарат науки муниципальное управление.

Первая волна публикаций, посвященных реформе местного самоуправления в России, относится к 90-м гг. XX века. Можно выделить исследования М.А.Бажинова В.В.Бакушева, В.А.Иванковского, Г.В.Барабашева, А.Г. Воронина, В.Гельмана, Л.Гильченко, В.И. Голованова, А.Т. Когута, Н.И. Кулина, Р.П. Мигирова, О.М. Роя, А.И. Шилова, Г.Ф. Шиловой и др.¹¹ В этих работах анализируются особенности развития местного самоуправления в условиях начавшейся трансформации российской политической системы.

¹⁰ Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М., 1998; Автономов А.С. Государственная власть и местное самоуправление. М., 1997; Емельянов Н.А. Становление местного самоуправления в России: конституционные нормы и реальность. Тула 1997; Костюков А.Н., Копысова С.Г. Муниципально-правовые отношения. Омск, 2001; Краснов М.А. Введение в муниципальное право. М., 1993; Куликова С. Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования. М., 1994; Кутафин О.Е. Муниципальное право. М., 1998; Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право. М. 1998.

¹¹ Бажинов М.А. Гражданское общество и местное самоуправление // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки, 2002, № 4; Бакушев В.В., Иванковский В.А., Молчанова Л.А. Городское управление и самоуправления в России: эволюция столичного опыта. М., 1998; Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996; Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление. М., 2002; Гельман В., Рыженков С., Белокуров Е., Борисова Н. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России 1991-2001 гг. М., Спб.: Летний сад, 2002; Гильченко Л. Местное самоуправление: долгое возвращение: становление местного самоуправления в России. М., 1998; Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе: теория, опыт, организация. М., 1998; Когут А.Т. Система местного самоуправления: основа разработки и применения в городах России. СПб., 1995; Кулин Н.И. Местное самоуправление (система, теории и практика). Екатеринбург, 1996; Местное самоуправление: основы системного подхода СПб., 1997; Местные органы власти: социально-экономические аспекты деятельности. М., 1993; Мигиров Р.П. Роль местного самоуправления в осуществлении социальной политики. М., 1998; Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. СПб., 2003; Шилов А.И., Шилова Г.Ф. Город на пути к самоуправлению. М., 1991.

Анализу современного этапа реформы местного самоуправления в России посвящены работы А.С. Автономова, Е.В. Андрюшиной, В.Гельман, А.Кынева, А.Макаркина, Н.П. Медведева, А. Пузанова, Л.Смирнягина, М.В. Столярова, Д.А.Тихонова, А.Е. Чириковой¹². В этих работах предлагается также комплексный взгляд на весь путь развития местного самоуправления в постсоветской России.

Несмотря на большое количество публикаций, посвященных местному самоуправлению, проблема роли местного самоуправления в политической системе общества и управления муниципальными сообществами остается слабоизученной. Это связано, во-первых, с недооценкой процессов, проходящих на местном уровне, как важных факторов, влияющих на развитие политической системы общества; во-вторых, с необходимостью постоянной научной рефлексии процессов, протекающих на низовых уровнях публичной власти, что особенно актуально в условиях незавершенности становления института местного самоуправления и продолжающимся его реформированием; в-третьих, с необходимостью совершенствования методологического инструментария исследования данного феномена и выделение муниципального управления как самостоятельного явления.

Цели и задачи исследования. В связи с актуальностью проблемы управления муниципальными образованиями в диссертации ставится

¹² Автономов А.С. МСУ – система многоуровневая // Стратегия России. 2004. №12; Андрюшина Е.В. Местное самоуправление в современной России : драматизм становления // Власть. 2006. №1; Гельман В. Возвращение Левиафана? Политика рецентрализации в современной России //Полис. 2006. № 2; Гельман В. От местного самоуправления – к вертикали власти // Pro et Contra.2007. Январь-февраль; Кынев А. Муниципальные выборы по новым правилам// Pro et Contra.2007. Январь-февраль; Макаркин А. Мэры: борьба за независимость// Pro et Contra.2007. Январь-февраль; Медведев Н.П. Проблемы оптимизации регионального и муниципального управления в современной России // Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / под ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С. Авдониной. М., 2006; Пузанов А., Рагозина Л. Отчуждение местной власти // Pro et Contra. 2007.Январь-февраль; Смирнягин Л.Трудное будущее российских городов// Pro et Contra. 2007. Январь-февраль; Столяров М.В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления // Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / под ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С. Авдониной. М., 2006; Тихонов Д.А. Местное самоуправление и муниципальная автономия в современной России. М., 2004; Чирикова А.Е. Социальная политика в малых российских городах: региональные варианты // Такая разная Россия. Политические процессы и местные сообщества в малых городах. М.,2007.

следующая цель: исследовать основные свойства и тенденции организации и структурирования муниципальных органов управления.

В соответствии с данной целью диссертации и специфики основного комплекса источников ставятся следующие **научные задачи:**

- исследование трансформации проблематики муниципального управления;
- сравнительный анализ моделей муниципального управления;
- исследование основных этапов и тенденций развития систем муниципального управления;
- выявление структурно-функциональных характеристик политико-правового регулирования организации и функционирования местных органов управления.

Объектом исследования является муниципальное управление в рамках реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Предметом исследования являются отношения управления, возникающие в процессе политико-правового регулирования формирования и функционирования органов местного самоуправления. Спецификой исследования является акцентирование внимания на структурно-функциональных аспектах действующих в Российской Федерации муниципальных систем управления.

Методологическая и теоретическая база исследования. Методологической и теоретической базой исследования является синтез современных теоретико-методологических концепций, базирующихся на принципах историзма, объективности и системности. Методология исследования основана на сочетании системно-функционального и неинституционального подходов. Первый подход дал возможность изучения структуры органов местного самоуправления в его многоаспектном многообразии, как динамичной целостной подсистемы в совокупности политических институтов, связей и отношений. Второй подход позволил объяснить особенности, специфику становления местного самоуправления

как политического института в системе российских политических отношений, проанализировать объект научного познания, как в его исторической ретроспективе, так и в сопоставлении особенностей функционирования в различных политических системах.

Новизна исследования диссертационного исследования заключается в разработке и структурирования муниципального управления как институционального компонента политической системы российского общества, включенного в сложную сеть современных взаимосвязей и взаимозависимостей.

В ходе исследования автором были получены следующие результаты, имеющие научную новизну:

- систематизированы основные подходы к исследованию систем муниципального управления, обоснована необходимость рассмотрения органов местного самоуправления как особого политического института;
- выявлены и описаны на основе методологии структурно-функционального подхода свойства систем местного управления как комплекса реально работающих норм, правил, регламентирующих процессы самоорганизации местных сообществ;
- выявлены основные тенденции политической трансформации органов местного самоуправления;
- исследованы основные этапы и тенденции политико-правовой трансформации органов местного самоуправления в Ярославской области.
- выработаны рекомендации к изменению действующего законодательства.

Положения, выносимые на защиту:

1. Муниципальная организация местных сообществ должна наделяться публично-властными, социально-экономическими и общественно-деятельностными функциями, закрепленными на законодательном уровне и способствовать становлению гражданского общества.

2. Использование западных моделей местного самоуправления и перенос их на российскую действительность порождает еще большее их многообразие, а также противоречия в практике реализации.

3. Организация местного самоуправления должна соответствовать потребностям социально-экономического и политического развития в современной России.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов в выработке механизмов взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе формирования стабильных в политическом отношении региональных систем. В выработке рекомендаций по формированию политической поддержки местного самоуправления населением, в создании программ подготовки муниципальных служащих и формирования муниципальной политической элиты. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в преподавании дисциплин гуманитарного цикла в учреждениях высшего профессионального образования, осуществляющих подготовку кадров для муниципальной службы.

Апробация результатов работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в публикациях автора, в выступлениях на научных конференциях. В 2008 году автор прошел стажировку в Соединенных Штатах Америки по вопросам местного самоуправления. Автор на практике изучил работу местных органов власти и провел ряд встреч с комиссионерами и мэрами городов Паркер и Дуглас в штате Колорадо (США). Кроме этого автор на протяжении нескольких лет активно сотрудничает с «Союзом Российских Городов» на предмет анализа хода реформы местного самоуправления и совершенствования законодательства.

Структура работы. Структура работы определяется целью и логикой исследования. Она предполагает изложение вариантов управления

муниципальными образованиями, трансформацию системы управления на местном уровне в Российской Федерации и возможных путей совершенствования системы местного самоуправления в России. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность проблемы, рассматривается степень ее разработанности, формулируются цели и задачи работы, устанавливаются ее хронологические рамки, анализируется эмпирическая база исследования, определяется ее практическая новизна.

Первая глава – «Управление муниципальными образованиями: теоретический и методологический аспект исследования» посвящена изучению теоретических представлений о муниципальном управлении, о системе управления муниципальными образованиями и современных моделях муниципального управления.

В первом параграфе – «Развитие теоретических представлений о сущности и специфике муниципального управления» анализируются современные представления о местном самоуправлении как децентрализованной¹³ форме управления. Они определились формированием двух составляющих его частей: теоретических концепций местного самоуправления; законодательства, регулирующего муниципальную деятельность.

В этом параграфе исследуются теоретические концепции, которые существовали ранние и которые легли в основу действующего законодательства. Все теории сводятся к тому, что местное самоуправление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом,

¹³ Французский профессор Ж.Б. Бурдо так определил понятие «децентрализация»: «Деятельность называется децентрализованной, если определяющие ее нормы разработаны властями того объединения, которого она касается. Таким образом, децентрализацию территориальной единицы характеризует ее освобождение от центральной власти в этой деятельности» (цит. по: Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика: учеб. пособие. Москва-Ростов, 1999. С. 15).

формирования новой государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что нужно местному сообществу и в каком объеме, а само население посылает импульсы-требования к местной власти, а она, в свою очередь, - государству. Это подтверждает и то, что современный процесс развития местного самоуправления в европейских странах связан с возрастающей демократизацией власти и формированием моделей и технологий муниципального управления.

Во втором параграфе – «Сущностные и методологические аспекты концептуализации системы муниципального образования» отмечается, что местное самоуправление, являясь властью специфической, производной от государственной, имеет два вида полномочий: собственные и переданные государством. В то же время содержание управленческой деятельности органов местного самоуправления имеет двойственную природу. Она включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами разных форм собственности, действующими на территории муниципального образования, так и регулирование хозяйственных отношений для муниципальных предприятий, учреждений и организаций. Само управление – это функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности, внутрисистемного и межсистемного взаимодействия.

К основным целям муниципальной деятельности относится улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в достижении этой цели играет деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения.

Таким образом, при утверждении структуры местной администрации представительный орган местного самоуправления должен устанавливать не только перечень наименований структурных подразделений администрации, но и определять их функциональное назначение, взаимосвязи и соподчиненность.

В третьем параграфе – «Современные модели муниципального управления» сконцентрировано внимание на способах и методах самоуправления, используемые в современном мире. Отмечается, что они довольно разнообразны. Систематизация их зависит от выбираемого нами критерия. Взяв за основу страноведческий принцип, мы не слишком продвинемся вперед, ибо самоуправление в каждой стране несет на себе отпечаток ее культуры, истории, географического положения, прочих факторов. В полученных таким образом описательных картинах трудно будет выделить главное, типичное.

В современном мире более 190 независимых государств, в каждом из которых существует своя система местного управления. Даже если брать только страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития, где структура публичного управления наиболее разработана, то мы имеем дело с 19 различными вариантами. Однако сложности этим не ограничиваются: в федеративных государствах в каждом субъекте федерации действуют свои системы организации местного управления, а в ряде случаев существуют значительные различия и внутри отдельных государств или субъектов федерации.

Таким образом, в настоящее время в промышленно развитых странах идет процесс перестройки взаимоотношений между центром, регионами и местными органами власти. Многие правительства проводят политику децентрализации государственного управления, предоставляя местным органам автономию в решении широкого круга вопросов.

Важнейшим источником муниципального права стран Европы является Европейская Хартия о местном самоуправлении¹⁴, разработанная и принятая Советом Европы по инициативе Постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время – Конгресс местных и региональных властей Европы).

Вторая глава – «Трансформация системы управления на местном уровне в Российской Федерации» посвящена изучению процесса становления и последующих изменений самоуправления в России. Наибольшее внимание акцентируется на примере Ярославской области.

В *первом параграфе* – «Основные этапы и особенности становления местного самоуправления в России» речь идет об историческом этапе зарождения местного самоуправления со времен древнерусского общества IX-X вв. и до момента принятия последней конституции 1993 года.

Данный исторический анализ позволяет выявить особенности, с которыми сталкивалась страна в ходе развития местного самоуправления и понять чем специфика российского местного самоуправления отличалась от аналогичного периода становления местного самоуправления в других странах.

Второй параграф – «Современные параметры и тенденции трансформации местного самоуправления в России на примере Ярославской области», посвящен изучению местного самоуправления с акцентом местной специфики.

Реформы государственного устройства 80-х - 90-х годов в СССР и России в очередной раз в истории нашей страны были начаты «сверху», то есть по воле лиц обладающих всей полнотой власти. При этом готовность «низов» к реформам либо надлежащим образом не исследовалась, либо игнорировалась. В связи с этим фундаментальным фактом не вызывает удивления, что результаты реформ, по крайней мере, в краткосрочном плане,

¹⁴ Европейская Хартия о местном самоуправлении. Серия Европейских договоров «122. Страсбург, Совет Европы, отдел изданий и документов 18В «92-871-0804-8, май 1990. Цит. по: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. М.: Юрист, 1997.С. 413-422.

значительно отличаются от тех результатов, достижение которых публично декларировалось ее авторами.

Анализ проблем показывает наличие глубокого и системного кризиса в организации и осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. В данной ситуации не вызывает сомнений необходимость критического анализа существующей политики и внесения в нее необходимых корректив в рамках действующей конституционной модели местного самоуправления. Целенаправленное объединение усилий всех ветвей власти позволит избежать дальнейшего накопления проблем и обострения общей политической и социально-экономической ситуации, потери у населения доверия к местному самоуправлению как институту народовластия.

При этом нельзя считать обоснованным и радикальный пересмотр действующей модели местного самоуправления с одновременным проведением конституционной реформы. Этот путь, предполагающий соответствующие изменения основ конституционного строя Российской Федерации (в том числе глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации), может привести к выходу за пределы действия Европейской Хартии местного самоуправления (что в свою очередь ставит вопрос о членстве России в Совете Европы), новому переделу собственности и, как следствие, к возможности социально-политических потрясений. Пересмотр Конституции чреват изменениями государственного устройства и формы правления, потерей демократических приобретений последнего времени и ведет к замене местного самоуправления государственным управлением.

В *третьем параграфе* – «Модели управления муниципальными образованиями в современной России: структурно-функциональный аспект», рассматриваются возможные модели управления муниципальными образованиями.

Важную роль в организации местного самоуправления играют конституционные положения о том, что население самостоятельно

определяет структуру органов местного самоуправления. Гарантируя населению возможность самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, Конституция РФ (ст. 131) дает тем самым возможность населению выбирать и конкретные организационные формы осуществления местного самоуправления — непосредственно населением с использованием форм прямого волеизъявления (собрание, сход и др.) или через образуемые населением органы местного самоуправления.

Федеральный закон о местном самоуправлении достаточно четко и аргументировано определил структуру органов местного самоуправления, систему стратегического управления муниципальным образованием.

Но в силу очевидных исторических причин процесс формирования системы местного самоуправления в современной России отличался высокой степенью хаотичности и стихийности. Это обстоятельство стало причиной многих проблем, привело к навязыванию гражданам тех или иных решений без всякого учета их реальных интересов. Такое многообразие обусловлено свободой законоотворчества субъектов Федерации в этом вопросе, поскольку регламентация этих правоотношений отнесена именно к их компетенции, что вполне закономерно. В то же время необходимо более четко определить на федеральном уровне общие принципы и критерии территориальной организации местного самоуправления, сохранив в компетенции субфедерального уровня наделение конкретных территорий статусом муниципального образования и установление границ между муниципальными образованиями и гарантировав учет мнения населения при решении этих вопросов.

Совершенно необходимой представляется более четкая регламентация вариантов организации местного самоуправления, обусловленная необходимостью закрепления различного объема полномочий за муниципальными образованиями, в значительной степени отличающимися друг от друга по количеству жителей и инфраструктуре при обязательном

сохранении равенства прав граждан на осуществление местного самоуправления в независимости от места жительства.

Глава 3 – «Пути совершенствования системы местного самоуправления в России» состоит из двух параграфов, в которых рассматриваются возможные изменения действующего законодательства в сторону улучшения системы местного самоуправления в Российской Федерации.

В первом параграфе – «Основные векторы дальнейшего развития и направления оптимизации муниципально-территориального устройства» анализируется возможный вариант пересмотра муниципально-территориального устройства муниципальных образований.

Тенденции общественного развития и проблемы местного самоуправления обуславливают необходимость системной работы по совершенствованию муниципальной практики. Чтобы предлагаемый пакет мер в этом направлении был эффективным, принимаемые решения должны быть концептуально выверены, согласованы друг с другом, объединены общими целями и методами.

В настоящее время усилия по развитию местного самоуправления в России должны быть сконцентрированы на нескольких основных направлениях.

Первое направление – адаптация муниципальной системы – речь идет не только и не столько об адаптации муниципалитетов к законодательно определенной модели (это уже произошло – в той мере, в которой было возможно), сколько об адаптации самой модели к российским реалиям – экономическим, политическим, ментальным.

Второе направление – усиление автономии муниципалитетов – повышение их самостоятельности в масштабах, безопасных для слаженного функционирования системы государственных органов и обеспечивающих эффективность системы публичного управления.

Третье направление – стимулирование развития территорий – это направление отчасти завязано на повышение самостоятельности муниципалитетов, но не сводится к ней.

Четвертое направление – повышение гибкости преобразования муниципальных образований.

В связи с этим предлагается усилить законодательную регламентацию межмуниципального сотрудничества (скажем, обозначить в законе основные формы договоров (соглашений) о сотрудничестве, их существенные условия, порядок работы совместных дирекций и иных органов межмуниципальной кооперации, механизм создания и деятельности межмуниципальных организаций).

Во *втором параграфе* – «Совершенствование правил организации деятельности муниципальных органов и усиление партийно-политического представительства на местном уровне» затронуты вопросы эффективности муниципалитетов и усиление роли партий.

Федеральный закон №131-ФЗ закрепляет вариативность порядка формирования и структуры муниципальных органов. В зависимости от специфических условий и предпочтений муниципальные образования сегодня могут выбирать различные модели построения системы органов местного самоуправления: «три в одном» – глава муниципального образования одновременно является и главой администрации, и главой представительного органа (может использоваться в сельских поселениях); глава муниципального образования возглавляет представительный орган, в то время как глава администрации назначается по контракту на основе конкурса; глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, в то время как представительный орган избирает своего председателя самостоятельно.

Одновременно предусматривается возможность прямых или опосредованных (из состава представительного органа) выборов главы муниципального образования, использования на муниципальных выборах

различных избирательных систем (мажоритарной, пропорциональной, смешанной).

Практика применения Федерального закона №131-ФЗ выявила ряд проблем, связанных с формированием и деятельностью муниципальных органов, и необходимость точечных корректировок законодательства в этой части.

Одной из ключевых проблем, которые сдерживают развитие местного самоуправления, является недостаточная включенность самих жителей в его осуществление. Однако степень самоорганизации людей на местах, их личного участия в жизнеобеспечении территорий по стране географически неоднородна. Налицо очевидные точки роста такой активности, которые проявляются преимущественно на локальном уровне, часто имеют тенденции к развитию и позитивному включению в общегосударственный управленческий процесс (путем принятия на себя ответственности за отдельные участки жизненного пространства, что снимает с государства избыточные обязательства).

Федеральный закон №131-ФЗ предусмотрел развернутый перечень форм местной демократии, в который были включены почти все подобные возможности граждан, распространенные в мировой практике, причем перечень форм прямой демократии был оставлен открытым – установлено, что граждане вправе непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции России, федеральным законам и законам субъектов РФ.

В заключении подведены основные итоги исследования. На основе изученных материалов и результатах анализа документов по вопросам местного самоуправления можно сделать следующие выводы.

Муниципальная организация местного самоуправления создается местным сообществом или группой местных сообществ для достижения стоящих перед его членами общественно значимых целей. Законодательство позволяет четко зафиксировать муниципальную модель организации

местного самоуправления. Обязательным условием формирования и функционирования социального субъекта управления местными сообществами является наделение его публично-властными, социально-экономическими и общественно-деятельностными функциями для решения вопросов их жизнедеятельности.

Муниципальная организация местного самоуправления соответствует потребностям рыночной экономики и демократического общества. Она представляет собой один из наиболее устойчивых элементов в конструкции конституционного устройства страны, «кирпичик» в системе власти и одновременно неотъемлемый элемент гражданского общества.

Приложения. В приложениях приводятся результаты исследований по вопросам эффективности местного самоуправления, на основании которых были сделаны соответствующие выводы в диссертационном исследовании.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

1. Лопатин, А.Е. Формирование эффективных механизмов артикуляции и агрегирования стратегических направлений социально-экономического развития муниципального образования. / Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. / Лопатин А.Е. // Курск: – 2008. – С. 43-49.

Публикации и книги.

2. Лопатин, А.Е. Проблема реализации реформы местного самоуправления в отдельных регионах РФ. / Реализация права граждан на местное самоуправление: проблемы и перспективы. / А.Е. Лопатин // Ярославль: ЯГПУ. – 2006. – С.32-40.

3. Лопатин, А.Е. Реформа местного самоуправления. / Местное самоуправление в Ярославской области: итоги выборов 2005 года. / А.Е. Лопатин // Ярославль: ЯРОО «ЦСП». – 2005. – С.25-33.

4. Лопатин, А.Е. Некрасов Константин Федорович. / Перводумцы. Сборник памяти Первой Государственной Думы / А.Е. Лопатин, А.В. Соколов // М.: Премьер-Пресс. – 2006. – С.133-145.

5. Лопатин, А.Е. Формирование эффективных механизмов социально-экономического развития муниципального образования. / Наука и карьера: материалы междунар. научно-практич. конф. // А.Е. Лопатин // М.: Изд-во Моск. Гуманит. ун-та. – 2008. – С.32-40.

6. Лопатин, А.Е. Из истории либерализма на Ярославской земле. / А.Е. Лопатин, Т.К. Павлова, А.В. Соколов // М.: Премьер-Пресс. – 2007. – 112 с.

Заказ 4852 Тираж 100.
Отпечатано в ООО «Городская реклама»
150046, г. Ярославль, ул. Б. Полянки, д. 15

